

Política econômica

Um olhar sobre a atual situação da política habitacional no Brasil*

Edison Marques Moreira**

Economista da FEE

Resumo

Em 2009, com o início do Governo Lula, inaugurou-se um novo período da política federal para a habitação. Nele, ocorreu profunda transformação, partindo-se de investimentos da ordem de R\$ 7 bilhões, em 2002, para mais de R\$ 62 bilhões em 2009. A faixa de renda entre zero e três salários mínimos, que concentrava o maior déficit habitacional, levou o Governo, ao criar o programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), em 2009, a destinar a maior parte dos recursos para atendê-la. Esse programa provocou, nos últimos anos, uma forte expansão do crédito imobiliário no Brasil.

Palavras-chave: habitação; crédito para habitação; programa Minha Casa, Minha Vida.

Abstract

In 2009, in the beginning of Lula government, a new period took place in the federal policy for housing. A profound transformation occurs, with investments going from R\$ 7 billions, in 2002, to more than R\$ 62 billions, in 2009. The income band between zero and three minimum wages, that concentrated the biggest housing deficit, led the government to create the program called My House My Life, that allocated the most part of the resources to this band in 2009. This program brought for a strong expansion in real estate credit in Brazil in the last years.

Key words: housing; housing credit; My House My Life program.

1 Introdução

O Governo inaugurado em 2003 representa um marco na política urbana brasileira. A reorganização da

estrutura institucional gestora dessa política, a alteração no foco de atendimento e o significativo aumento dos recursos caracterizam, principalmente, o período do Governo Lula, o que se estende ao início do Governo Dilma.

Ainda que se tenha avançado pouco em problemas centrais da política urbana, como a questão fundiária, a política habitacional viabilizou a produção de

* Artigo recebido em 19 set. 2012.

Revisor de Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini.

** E-mail: moreira@fee.tche.br

moradias em volume expressivo, principalmente se considerarmos as décadas anteriores de baixíssimo investimento nessa área.

Os movimentos e entidades de luta por moradia lograram incorporar ao Sistema Nacional de Habitação princípios e reivindicações históricas, por meio das diretrizes e programas definidos para operacionalizar a política habitacional. O princípio da autogestão, modelo de provisão de habitação que havia sido adotado, até então, apenas nas políticas de nível estadual e municipal, foi incorporado em programas federais, instituindo nacionalmente um modelo de política.

Tal conquista é encarada como importante vitória dos movimentos urbanos e de luta por moradia. Programas federais como o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Minha Casa, Minha Vida (MCMV) incrementaram o volume de recursos aplicados nessa área, com parte significativa direcionada ao atendimento da população de baixa renda. Observa-se, com isso, um grande *boom* habitacional no Brasil, a partir daí.

Este artigo tem por objetivo analisar a situação da atual política habitacional brasileira, adotada a partir do Governo Lula. Entretanto, num primeiro momento (parte 2) tecemos breves considerações que relacionam a questão da habitação à teoria econômica. Já, no item 3, procuramos focar, resumidamente, o quadro anteriormente existente no País, destacando a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) em meados da década de 60 do século passado.

Em 2003, com o início do Governo Lula, definiu-se um novo período da política federal para a habitação, o qual é enfocado na seção 4, e, onde se destaca, a partir de 2009, o programa Minha Casa, Minha Vida, que provocou, nos últimos anos, uma forte expansão do crédito imobiliário no Brasil, tema que é abordado na parte 5 deste trabalho.

Por último, realizamos as **Considerações finais**, em que destacamos alguns problemas a serem enfrentados pela atual política habitacional brasileira.

2 Habitação e teoria econômica: algumas considerações

O bem habitação possui diversas características peculiares, dentre as quais podemos destacar: necessidade básica; custo elevado; durabilidade; heterogeneidade; imobilidade; mercado reduzido em face do tamanho do estoque; assimetria de informações (o com-

prador possui menos informações sobre o imóvel do que o proprietário, e o locador desconhece as características do locatário, principalmente a sua capacidade de pagamento); custos de transações; e mercado segmentado (os mercados habitacionais de baixa e alta renda apresentam características distintas).

O fato de todos necessitarem de moradia faz de cada família um demandante potencial no mercado de habitação, independentemente do seu nível de renda. O alto preço da habitação torna a sua comercialização dependente de esquemas de financiamento de longo prazo. A durabilidade elevada faz com que políticas habitacionais passadas influenciem no atual estado do mercado. Custos de procura, mudança, impostos e cartório não são desprezíveis, o que resulta numa baixa mobilidade das famílias e contribui para que estas não respondam imediatamente a novas políticas habitacionais. Além disso, a indústria da construção civil para fins habitacionais responde por parte significativa do Produto Interno Bruto (PIB) e da geração de emprego da economia.

A habitação é um bem meritório, que apresenta elevadas externalidades positivas em termos de bem-estar social. A provisão de habitação para a população de baixa renda representa um aspecto fundamental das políticas públicas de combate à pobreza, o que garante o acesso da população em estado de exclusão social a serviços sociais mínimos, como moradia e serviços de infraestrutura urbana adequados.

Essas características, aliadas ao fato de o elevado custo da moradia ultrapassar a capacidade de pagamento da população pobre e à ausência de um mercado de financiamento de longo prazo adequado, justificam a interferência do Governo no mercado habitacional, com vistas à maior eficiência alocativa e justiça social. A intervenção do Governo pode ser direta, por meio da provisão de moradia destinada à população de baixa renda e/ou da disponibilização de fundos públicos para o setor habitacional, ou indireta, mediante legislação incidente sobre mercado financeiro, uso do solo e padrões construtivos.

A demanda por habitação é determinada por fatores demográficos (idade, taxa de urbanização, taxa de formação de novas famílias, etc.), pelas condições macroeconômicas que afetam os rendimentos das famílias (taxa de juros, emprego, etc.), pela disponibilidade de crédito para habitação e pela política tributária do Governo. A oferta é condicionada, dentre outros fatores, por disponibilidade de terras para uso residencial, materiais de construção e infraestrutura. Oferta e demandas são afetadas pelo ambiente regulatório e institucional. As políticas habitacionais, por sua vez,

afetam as condições socioeconômicas, como mortalidade infantil, saúde, bem-estar, capacidade de poupança das famílias, formação de capital e necessidade de financiamento do setor público.

3 Um breve histórico sobre a política habitacional brasileira antes do Governo Lula

O esboço de uma política para a habitação no Brasil ocorreu, pela primeira vez, no período compreendido entre o início e a década de 30 do século XX. Foi somente a partir do final da referida década, quando a industrialização e a urbanização do País ganharam novo impulso, com a Revolução de 30, que começou a se esboçar uma política para essa área.

Fica evidente, a partir daí, que o setor privado não seria capaz de resolver o problema da habitação para as camadas populares e que tal tarefa teria que ser assumida pelo Estado, que passou a sofrer pressões dos trabalhadores e do empresariado. Como resposta, o Governo propôs o financiamento, por meio dos Institutos de Aposentadoria e Pensão de casas a serem destinadas ao aluguel. Tal medida, além de insuficiente para modificar a situação da moradia no Brasil, atendia apenas aos associados dos institutos. Paralelamente à construção de novas unidades habitacionais, o Estado, sobretudo a partir de 1937 com o Estado Novo, passou a tratar os assuntos relativos às favelas e seus moradores como uma questão de polícia, o que levou à realização de diversas remoções, com a adoção de uma política de erradicação desses aglomerados habitacionais.

Mas a principal marca da política habitacional do período populista foi a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), que, apesar dos resultados modestos, foi o primeiro órgão nacional criado para prover residências para a população pobre. A FCP foi criada em 1946, para funcionar como uma resposta social a um contexto de fortes pressões dos trabalhadores e de crescimento do Partido Comunista. Apesar de ter recebido diversas funções relacionadas à política urbana em geral, essa fundação se tornou inoperável, devido ao acúmulo de atribuições, à falta de recursos e de força política, somadas à ausência de respaldo legal; assim, em 1952, o Governo Federal reduziu as atribuições da FCP.

Na década de 50, houve um grande avanço da indústria brasileira, com intenso crescimento urbano e intervenções do Estado para adequar o espaço urbano à circulação de automóveis. No entanto, a essa expansão foi marcada por grande desigualdade: a classe média crescia e tinha acesso a financiamentos de apartamentos e a bens duráveis, ao passo que às classes pobres restavam as favelas e os loteamentos ilegais na periferia. Nesse contexto, o Governo JK tentou, no final dos anos 50, fortalecer a FCP, que, então, viveu seu período mais dinâmico, com mais investimentos e maior número de unidades habitacionais construídas. Todavia o problema da escassez de moradia e a inconstância de recursos sempre persistiram, uma vez que o Estado era o principal financiador, e a verba para esse órgão dependia da distribuição interna dos recursos e da situação econômica do País.

Apesar das tentativas de reformulação, a FCP, em quase 20 anos de existência, produziu apenas cerca de 17.000 moradias, não tendo sido, como era a proposta inicial, o carro-chefe da política habitacional do país (IPEA, 2011).

Com o golpe militar, em 1964, a FCP foi extinta, sendo criado o Plano Nacional de Habitação, que fazia parte do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), o primeiro grande plano do Governo militar. Para além das ações diretamente relacionadas à habitação, o Plano buscava a dinamização da economia, o desenvolvimento do País e, sobretudo, controlar as massas, garantindo a estabilidade social.

Em meados da década de 60, no âmbito de uma reformulação geral do Sistema Financeiro Nacional, foi criado, pela Lei nº 4.380, o Sistema Financeiro da Habitação (SFH). A mesma lei instituiu a correção monetária, com o objetivo de abrir o mercado para a colocação de títulos do Governo e viabilizar os financiamentos de longo prazo.

A correção monetária foi fundamental para o financiamento habitacional, então limitado a poucas operações realizadas pelas Caixas Econômicas e pelos Institutos de Previdência existentes na época, e às quais somente poucos privilegiados tinham acesso. De um lado, incentivou, especificamente, a poupança voluntária através dos depósitos em caderneta de poupança; por outro, viabilizou o crédito imobiliário.

A primeira fase do SFH, que vai de sua criação até a segunda metade dos anos 70, foi o período áureo do Sistema. Os depósitos em caderneta de poupança cresceram, chegando a ocupar o primeiro lugar entre os haveres financeiros não monetários. Os recursos do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço

(FGTS) também se expandiram, como resultado do aumento do nível de emprego e da massa salarial do País; surgiram as Sociedades de Crédito Imobiliário e as Associações de Poupança e Empréstimo, formando o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), integrado por instituições financeiras especializadas na concessão de financiamentos habitacionais, tendo como fontes de recursos os depósitos em caderneta de poupança e repasses dos recursos do FGTS pelo Banco Nacional da Habitação (BNH). Além de administrar o FGTS, o BNH também era o órgão regulador e fiscalizador do SFH, incluindo as instituições do subsistema SBPE.

Do lado dos financiamentos habitacionais, foram introduzidos alguns mecanismos, para dar, nos primórdios do Sistema, tranquilidade aos tomadores dos financiamentos habitacionais. Um desses mecanismos foi a criação do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), mediante o qual a obrigação do mutuário que tivesse pago todas as suas prestações cessava depois de decorrido o prazo contratual do financiamento, e o Fundo absorveria eventuais saldos devedores residuais, provocados pelo descompasso entre a periodicidade de aplicação dos índices de correção monetária aos saldos devedores e às prestações e dos índices de reajuste dos saldos devedores e prestações.

Entretanto, ao final dos anos 70, com o advento da segunda crise do petróleo e, em seguida, o da dívida externa, a inflação disparou no Brasil. As ações judiciais promovidas pelos mutuários multiplicaram-se, visando compatibilizar as prestações da casa própria com a evolução do salário dos mutuários. Ambos resultaram em um aumento brutal do descasamento entre os índices de correção dos saldos devedores já concedidos — que seguiam indiretamente os índices de inflação — e o das prestações desses financiamentos — muitos dos quais atrelados à evolução dos salários. As diversas tentativas do Governo de reduzir a inflação através de medidas heterodoxas, como aplicação de tablitais às prestações (no Plano Cruzado) e congelamentos, na segunda metade da década de 80, só agravaram a situação.

As Associações de Poupança e Empréstimo e as Sociedades de Crédito Imobiliário foram gradativamente substituídas, ainda na primeira metade da década de 80, pelos bancos múltiplos na concessão de novos financiamentos. O Banco Nacional de Habitação foi extinto em 1986 e suas atribuições passaram a ser desenvolvidas pelo Banco Central do Brasil, pela Caixa Econômica Federal e pelo Ministério da Fazenda. Esse período coincidiu com o vencimento de boa parte dos

contratos de financiamento habitacional concedidos com prazos de 15 a 20 anos, na fase áurea do SFH, e deixaram tanto os bancos como o Governo com um enorme rombo — o do FCVS.

A década de 90 teve início com a retenção, pelo Governo da época, de boa parte dos recursos da poupança (e de outros ativos financeiros), afetando seriamente o setor da construção civil e de crédito imobiliário. Por outro lado, os depósitos de poupança sofriam uma forte concorrência por parte dos fundos de investimento. Além disso, o volume dos financiamentos imobiliários diminuiu significativamente, e os financiamentos realizados com recursos dos depósitos do FGTS também registraram uma queda nesse período. Apesar disso, a década de 90 foi muito promissora para o crédito imobiliário como um todo. O Governo e as instituições financeiras trabalharam com afinco para resolver a questão da dívida do FCVS para com as mesmas, sendo os créditos dessas instituições substituídos por títulos do Tesouro Nacional.

Paralelamente, a Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP) e as instituições financeiras analisaram vários modelos de financiamento imobiliário praticados no exterior e apresentaram uma proposta para o Governo, para o Congresso e para o setor da construção civil, a fim de revigorar o crédito imobiliário no Brasil. Surgiu assim o Sistema de Financiamento Imobiliário. Por outro lado, a estabilização da economia brasileira ao longo da década deu um novo ânimo ao SFH. As taxas de juros aplicadas ao financiamento caíram. As baixas taxas de inflação permitiram, ainda, às empresas e às famílias fazerem um planejamento de médio e longo prazo e a assumir compromissos de mais longo prazo.

4 A política habitacional a partir do Governo Lula

No início dos anos 2000, precisamente com o primeiro Governo Lula, em 2003, inaugurou-se um novo período da política federal para a habitação. O período, ainda em curso, que inclui o Governo Dilma, é marcado pela formulação de uma agenda política com temas sociais. A criação do Ministério das Cidades definiu a responsabilidade de elaborar, de maneira participativa e federativa, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, incluindo uma nova política para o setor da habitação, em particular da Habitação de interesse social (HIS).

Se, até o momento anterior, as políticas habitacionais e urbanas tinham trajetórias erráticas e de poucos investimentos, inclusive com o fim do Banco Nacional de Habitação, já com o Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades houve clara definição da elaboração de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, de maneira federativa e com participação e controle social. No campo da habitação, ocorreu profunda transformação, partindo-se de investimentos da ordem de R\$ 7 bilhões, em 2002, para mais de R\$ 62 bilhões em 2009 (Naime, 2010). O Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo aplicava R\$ 1,7 bilhão em 2002; já em 2009, atingiu algo próximo a R\$ 33 bilhões. A faixa de renda entre zero e três salários mínimos (SMs), na qual se concentra o déficit habitacional, recebia 32% dos investimentos, em 2002, chegando a 77% em 2007 e se estabilizou em 64% em 2008 e 2009.

Aliás, sobre o déficit habitacional, o estudo mais recente no Brasil é o realizado pela Fundação João Pinheiro, em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, em 2008, e publicado em abril de 2011. Como base de dados, a Fundação utilizou a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2008, divulgada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no segundo semestre de 2009, por meio do processamento de seus microdados.

Segundo o estudo (Fundação João Pinheiro, 2011), em 2008 o déficit habitacional estimado correspondia a 5.546 milhões de domicílios, dos quais 4.629 milhões, ou seja, 83,5%, estavam localizados nas áreas urbanas. Do total do déficit habitacional, 36,9% localizavam-se na Região Sudeste, o que correspondia a 2.046 milhões de unidades. Em seguida vinha a Região Nordeste, com 1.946 milhão de moradias estimadas como déficit, o que correspondia a 35,1% do total. As nove áreas metropolitanas do País selecionadas pela PNAD possuíam 1.537 milhão de domicílios classificados como déficit, o que representava 27,7% das carências habitacionais do Brasil.

O estudo também analisa o déficit habitacional segundo faixas de renda média familiar mensal, em termos de salários mínimos. O resultado mostrou que a maior concentração do déficit habitacional se dava na faixa até três salários mínimos (89,6%). A categoria “mais de três a cinco” compreendia 7,0% das famílias, a “mais de cinco a 10”, 2,8% e a “mais de 10”, 0,6%. Assim, as famílias com renda até cinco salários mínimos totalizavam 96,6% do déficit habitacional urbano.

Mas, voltando ao Governo Lula, constata-se que ao longo dele foram criados novos programas, como o Crédito Solidário, em 2004, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Urbanização de Favelas, em 2007, e o Minha Casa, Minha Vida, em 2009, além de diversas iniciativas complementares, como: redução de custas cartoriais e o marco da regularização fundiária, que permitem afirmar que existe, ao menos em elaboração, uma Política Nacional de Habitação.

Especificamente quanto ao programa Minha Casa, Minha Vida, pode-se dizer que ele consistia em uma ação de cunho habitacional, lançado pelo Governo Federal em março de 2009 (Medida Provisória nº 459/2009, de março de 2009, convertida na Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009), cuja meta era realizar a construção de um milhão de moradias, sanando cerca de 15,0% do déficit habitacional do País.

As metas do programa eram audaciosas. Segundo a Caixa Econômica Federal (CEF) (2012), o MCMV tinha como objetivos:

- a) redução significativa do déficit habitacional crônico brasileiro;
- b) favorecimento da regularização fundiária urbana;
- c) criação de fonte de demanda de capital e trabalho como medida anticíclica frente aos impactos sofridos pelo país devido à crise mundial de 2008; e
- d) aumento do investimento na construção civil.

A magnitude do Programa demandou do Governo Federal enormes esforços, sendo necessária a gestão direta de parte de seus ministérios, em especial o Ministério das Cidades, enquanto a operacionalização ficou principalmente a cargo da Caixa Econômica Federal.

O Programa incorpora a aquisição de terreno e construção ou requalificação de imóveis contratados como empreendimentos habitacionais em regime de condomínio ou loteamento, constituídos de apartamentos ou casa, que, depois de concluídos, são alienados às famílias de baixa renda espalhadas por todo o País.

A execução das obras dos empreendimentos é realizada por construtoras devidamente habilitadas e contratadas pela Caixa Econômica Federal, que se responsabiliza pela entrega dos imóveis dentro dos prazos estipulados, prontos para moradia e legalizados.

Os investimentos do Governo Federal na segunda etapa do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida (MCMV2) são quase nove vezes maiores que o programa original, lançado em março de 2009. No MCMV2, o Governo irá investir R\$ 278,2 bilhões de

2011 a 2014, contra R\$ 34 bilhões da primeira versão do Programa.

A meta de um milhão de casas, prometida em 2009, ainda não foi cumprida. Até março de 2012, somente 30% das moradias — o equivalente a 300 mil unidades — foram entregues, conforme dados da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC). Problemas com saneamento básico e o custo do terreno nas capitais foram apontados pela CEF ao longo do ano como entraves para aprovações de novas moradias.

Na segunda fase, o programa Minha Casa, Minha Vida pretende construir dois milhões de moradias até 2014. A faixa de renda das famílias beneficiadas também foi reduzida. Na primeira versão do projeto, o objetivo era atender famílias com rendimentos de até R\$ 1.530 (três salários mínimos), enquanto agora o Governo irá priorizar 60% das casas para famílias com renda de até R\$ 1.395.

Dos investimentos na ordem de R\$ 278 bilhões destinados ao setor, R\$ 176 bilhões serão aplicados em financiamentos pela poupança e por recursos do SBPE, e R\$ 71,7 bilhões serão aplicados no programa Minha Casa, Minha Vida. Além disso, mais R\$ 30,5 bilhões serão destinados à urbanização de assentamentos precários.

No investimento inicial do Programa, R\$ 16 bilhões foram destinados para subsidiar a construção de moradias para famílias carentes, além de oferecer custo zero no seguro habitacional e na emissão de documentos em cartórios.

Quanto ao entendimento de qual é a despesa da União com o programa Minha Casa, Minha Vida, é importante observar que a maior parte das moradias é destinada a famílias da área urbana com renda mensal de até R\$ 1,6 mil e para famílias na área rural com renda anual de até R\$ 15 mil. Elas comprarão as residências por um preço muito inferior ao seu custo — ou seja, receberão um forte subsídio. Em muitos casos, ele será superior a 90% do custo do imóvel.

Não há como ser diferente, pois essas famílias não conseguiriam pagar os financiamentos habitacionais qualquer que fosse a taxa de juros empregada. O Programa arca com um determinado valor do imóvel, e o restante é financiado, com prestações muito baixas. Em alguns casos, elas não ultrapassam R\$ 50 por mês, caracterizando, portanto, um programa de transferência de renda.

O Programa é executado por meio do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Em decorrência da Medida Provisória nº 561, de março de 2012, a União

passou a integralizar cotas do FAR. Até então, apenas transferia os recursos para o FAR, que eram contabilizados como gastos de custeio. Por causa da mudança feita pela MP 561, os recursos orçamentários destinados a cobrir os subsídios do Programa passaram a ser contabilizados como inversões financeiras, ou seja, como investimentos.

Essa alteração inflou os investimentos públicos federais. De janeiro a maio de 2012, por exemplo, os investimentos do Governo foram de R\$ 26,2 bilhões. Desse total, R\$ 8,3 bilhões referem-se aos subsídios pagos no programa Minha Casa, Minha Vida — ou seja, 31% do total.

O Programa funciona da seguinte maneira: a União integraliza cotas do FAR, que é o seu único gasto, sendo previsto no Orçamento Anual. O Fundo, por sua vez, contrata diretamente a construção das unidades habitacionais junto ao setor privado. O FAR realiza os pagamentos à empresa construtora ao longo da construção do empreendimento, que dura cerca de 18 meses. Os imóveis construídos são propriedade do Fundo, registrados em seu ativo. Quando concluídas, as residências, são alienadas às famílias beneficiadas, que terão um prazo de 120 meses para pagá-las. Nesse momento, não há qualquer desembolso da União. Os gastos do Programa também são feitos de outra forma. A União transfere os recursos para o FDS, a fundo perdido, que, por sua vez, repassa o dinheiro para uma entidade organizadora do empreendimento (uma cooperativa, por exemplo), que construirá as residências. Os imóveis, posteriormente, são alienados para as famílias. Os subsídios concedidos por meio do FDS não são computados como investimentos, embora sejam iguais aos do FAR.

O programa Minha Casa, Minha Vida significou novo aporte de recursos para a habitação. Concebido como uma política anticíclica, que visou dar robustez à economia brasileira em face da crise financeira internacional que eclodiu em 2008, o Programa direcionou R\$ 34 bilhões em subsídios à produção habitacional de um milhão de habitações. Dessa forma, entre 2003 e 2009, o volume de investimentos no setor habitacional foi ampliado em aproximadamente 600%, saindo do patamar de R\$ 5,7 bilhões para cerca de R\$ 69,2 bilhões em 2009 (Fix; Arantes, 2009).

5 O financiamento imobiliário

Dentre as várias medidas que podem impulsionar a expansão econômica de um país, o financiamento imobiliário tem um papel de destaque. Os volumes de recursos direcionados a essa modalidade de crédito impulsionam a indústria da construção civil — que, por sua vez, é formada por uma cadeia produtiva a montante e a jusante geradora de produção, emprego e renda.

O financiamento imobiliário pode ser compreendido, basicamente, pelas operações destinadas às pessoas físicas e jurídicas (públicas ou privadas). No que tange aos recursos direcionados às físicas, sem dúvida, o financiamento habitacional representa um componente social e econômico importante.

As principais fontes de financiamento do crédito imobiliário são: a caderneta de poupança, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), produtos financeiros lastreados em ativos desse setor, como Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), Fundos de Investimentos Imobiliários (FII), Cédulas de Crédito Imobiliários (CCI) e Letras de Crédito Imobiliário (LCI). Quanto às modalidades de crédito imobiliário, além de financiamento do imóvel pela CEF, principalmente, e demais bancos públicos e privados, há a possibilidade de ele ser adquirido através de consórcio.

Como consequência tanto da estabilização da economia brasileira e do aquecimento do mercado interno quanto das ações do Governo para incentivar o setor imobiliário brasileiro, o crédito setorial para o segmento imobiliário apresentou crescimento contínuo entre os anos de 2004 e 2011. Em novembro de 2004, os recursos não passavam do montante de R\$ 33 bilhões; já, em novembro de 2011, alcançou quase R\$ 260 bilhões, uma variação acumulada de 738% (Matias, 2012).

A concessão de crédito imobiliário no Brasil passou por uma forte expansão nos últimos anos, quadro que se deve repetir em 2012. Mas o grande desafio do setor é manter os níveis de crescimento elevados, em meio a um cenário de novas regras para a remuneração das cadernetas de poupança — que se mantêm como a principal fonte de financiamento — e a necessidade de se criarem novos instrumentos financeiros para o fornecimento de crédito. Afinal, o volume de financiamento ainda tem que crescer muito, para, ao menos, se aproximar de outros países, inclusive da América Latina, como México e Chile, que apresentam relação entre crédito habitacional e PIB de, respectiva-

mente, 11,2% e 18,5%. Segundo dados da ABECIP (2012), relativos a fevereiro de 2012, a proporção no Brasil é de 5,1%, o que deixa o país não só atrás de nações desenvolvidas, como, por exemplo, os Estados Unidos da América, onde a relação é de 81,0%, como também de emergentes, como Índia (6,0%) e China (10,9%).

A Caixa Econômica Federal é o principal agente do segmento de crédito imobiliário, que é instrumento fundamental para garantir a redução do déficit habitacional brasileiro, principalmente no segmento de moradia popular. Até outubro de 2010, a CEF respondia por 74,5% do crédito imobiliário cedido no País. Somando todas as modalidades de financiamento imobiliário, o total de recursos emprestado pela CEF à pessoa física, entre janeiro e outubro de 2010, somou R\$ 59,6 bilhões — 81% superior ao aplicado no mesmo período de 2009. Além de financiar as unidades habitacionais, a Caixa empresta também para construtoras responsáveis pela infraestrutura dos empreendimentos de moradia popular.

Em relação ao crédito imobiliário, dados divulgados pela ABECIP indicam que a carteira de crédito habitacional somava, em março de 2012, R\$ 216,9 bilhões. Esse montante representou 10,5% de todo o crédito concedido pelo sistema financeiro na época. Após apresentar um crescimento de 67% em 2010, e de 34% em 2011, o setor originou R\$ 26 bilhões em financiamento imobiliário no primeiro trimestre de 2012, volume que considera os dois principais *fundings* dessa modalidade: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e a caderneta de poupança. Esse montante é superior em 9,6% aos dados do primeiro trimestre de 2011.

Outra modalidade de financiamento que vem crescendo é o consórcio. Em abril de 2012, somava 643 mil participantes, número 8,6% maior do que o registrado no mesmo mês de 2011. Nesse momento de mudanças na economia externa e interna, é importante avaliar outras alternativas do mercado imobiliário que podem ser interessantes como investimento. Há produtos financeiros lastreados em ativos desse setor, como os já citados Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs), Fundos de investimento imobiliário (FII), Cédulas de Crédito Imobiliário (CCI) e Letras de Crédito Imobiliário (LCI). Tais papéis ampliam o leque de alternativas para o investidor e, simultaneamente, contribuem para o crescimento do setor.

Pelos números de emissões e estoque, o mercado desses títulos mostra-se aquecido. Entre 2010 e 2011, o volume de emissões de CRIs apresentou uma alta superior a 70%, segundo dados da

Comissão de Valores Mobiliários (CVM, 2012). Em 2012, já foram registradas ofertas que somam R\$ 1,206 bilhão. As emissões de Fundos de Investimento Imobiliário, por sua vez, praticamente dobraram em 2012, quando comparadas a 2011. Até 24 de maio, somavam R\$ 3,76 bilhões, segundo a CVM. No mesmo período do ano anterior, foram R\$1,91 bilhão. Além do forte crescimento do mercado, esses papéis oferecem benefícios fiscais e vinculam a rentabilidade à inflação, o que os torna atrativos em cenários de queda da taxa de juros, como o atual.

Com relação às novas regras definidas pelo Governo para os depósitos da poupança feitos a partir de 4 de maio de 2012, toda vez que a taxa de juro Selic ficar igual ou menor a 8,5% ao ano, a rentabilidade da caderneta de poupança passará a ser de 70% da taxa básica de juros da economia, mais a Taxa de Referência (TR). Como os bancos são obrigados a destinar 65% dos depósitos dessa modalidade de financiamento para o crédito imobiliário, e as cadernetas respondem por cerca de 70% dos financiamentos, uma eventual queda na captação poderia afetar o sistema. Essa perspectiva, no entanto, ainda não preocupa parte do mercado. Em contrapartida, como uma das intenções do Governo com essa medida é criar condições para reduzir a taxa Selic, os financiamentos imobiliários podem se beneficiar desse movimento e ficarem mais acessíveis no futuro.

Na realidade, os agentes desse mercado destacam a necessidade de expansão do crédito imobiliário no País, pois, segundo eles, há dificuldades de manter os níveis de crescimento recentes. A ABECIP estima crescimento de 30,0% no crédito imobiliário em 2012, em relação ao ano passado (ABECIP, 2012), quando os financiamentos, somando-se os recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, de R\$ 79,9 bilhões, e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, de R\$ 32,2 bilhões, atingiriam R\$ 112,1 bilhões.

A projeção para 2012 (30,0%) é inferior à alta de 42% registrada em 2011. Considerando os dados da ABECIP (2012) para os três primeiros meses do ano, os resultados do setor ainda estão longe da projeção para 2012. Os financiamentos nesse período, somando o SBPE — R\$ 17,6 bilhões — e o FGTS — R\$ 8,5 bilhões — atingiram R\$ 26,1 bilhões, alta de 10,0% sobre o mesmo período do ano anterior. Em unidades financiadas, a alta foi somente de 1,0%, 234 mil unidades nos três primeiros meses do ano, contra 231 mil em 2011. Mas, se forem consideradas somente as unidades financiadas com fundos da poupança, houve uma queda de 1,0% no período — 104,8 mil unidades,

contra 105,8 mil unidades — no mesmo intervalo anterior.

Quanto aos saldos das operações de crédito, no período de 2001 a 2011, observa-se nítida expansão tanto dos volumes movimentados quanto das operações referenciais em taxas de juro pós-fixadas. Em 10 anos, os financiamentos imobiliários para pessoa jurídica, a taxas pós-fixadas, saltaram do saldo de R\$ 620 milhões para cerca de R\$ 6,1 bilhões. Já os saldos para pessoa física, a taxas referenciais pós-fixadas, também apresentaram aumento, sendo, em novembro de 2001, de R\$ 1,5 bilhão, já em novembro de 2011, eram de R\$ 13 bilhões (Matias, 2012).

Nessa questão do crédito habitacional, as instituições financeiras que mais investem são as do sistema financeiro público. Isso ocorre pelas próprias características dessa modalidade de financiamento, tanto da fonte como da destinação dos recursos. O capital utilizado para a concessão do crédito habitacional é, em sua esmagadora maioria, proveniente de recursos direcionados da caderneta de poupança e do FGTS. De forma simplificada, 65% dos recursos da poupança devem ser obrigatoriamente utilizados no SFH, em crédito habitacional; no caso do FGTS, além de esse crédito estar disponível só para quem não tem imóvel, ou seja, para o primeiro imóvel, o trabalhador deve possuir mais de 36 meses (consecutivos ou não) de contribuição, para usar o saldo como complemento para compra de casa própria, amortização, liquidação ou abatimento de parte de prestação de financiamento contraído no âmbito do SFH.

Em dezembro de 2011, o volume de operações de crédito habitacional atingiu a soma recorde de R\$ 200 bilhões, com queda e retomada da participação do setor público no segmento. Até meados de 2000, a participação do sistema financeiro público nas operações de crédito habitacional total correspondia a mais de 80%. A partir de 2007, esse percentual diminuiu para cerca de 60%. Desde então, apresentou tendência de elevação seguidamente, aproximando-se, em 2011, em 75%.

Um dos pontos favoráveis ao crescimento desse mercado são as taxas de juros, que, devido ao direcionamento de recursos, são mais reduzidas. Os prazos são elevados (entre 15 e 30 anos), fazendo com que a parcela do financiamento se torne mais acessível, elevando o público potencial. Assim, os juros baixos, os prazos elevados e o capital disponível criam um ambiente propício para a expansão do crédito habitacional.

A dúvida do mercado é se os recursos do SBPE acompanharão a demanda por essa modalidade de

financiamento. Considerando a contínua diminuição do rendimento das cadernetas de poupança (e, assim, sua atratividade), o cenário é de um estoque de poupança que não acompanha as necessidades de crédito; entretanto, deve-se ressaltar que essa situação pode ser amenizada, pois, quando o Governo reduz a taxa de juros na economia (taxa Selic) ele também está reduzindo a atratividade de outras aplicações financeiras. Em 2011, a captação líquida das cadernetas de poupança (SBPE e rural) foi de R\$ 14,2 bilhões — uma redução de quase 63% com relação a 2010 (quando estava em R\$ 38 bilhões), segundo dados do Banco Central (BACEN, 2012). Assim, essa diminuição deve ser acompanhada de medidas alternativas para o crédito habitacional.

O contexto atual, por fim, além de movimentar o mercado de crédito brasileiro, ainda promove a intensificação dos volumes operados no mercado de capitais. A entrada das empresas de construção civil na Bolsa de Valores, a partir de 2007 (já são 30 empresas listadas na BM&FBovespa), mesmo com a crise econômica, representa uma alternativa viável diante das expressivas necessidades de capital de giro e investimento que elas enfrentam para atender à crescente demanda.

Algumas ações quanto ao direcionamento dos recursos, portanto, devem ser consideradas. Para os próximos anos, o principal desafio é compilar entendimentos e esforços para reduzir os quase R\$ 65 bilhões do SFH retidos em compulsório e expandir as aplicações do FGTS e da poupança no crédito imobiliário — além de uma maior participação dos bancos e do mercado de capitais nessa modalidade, mediante instrumentos como os Certificados de Recebíveis Imobiliários, as Letras de Crédito Imobiliário e os Fundos de Investimento Imobiliário.

É grande a perspectiva de crescimento das principais linhas de financiamento imobiliário, assim como os desafios para o setor nos próximos anos. Com um déficit habitacional relevante, boas expectativas em relação aos investimentos em infraestrutura e uma relação crédito-PIB muito baixa, o segmento percebe grande espaço para o seu crescimento. A diminuição da Selic também é um fator que ajuda na expansão desse crédito, que deverá ocorrer para manter oferta e demanda em ritmos sustentáveis. Assim a atuação do Governo para tanto estimular a demanda quanto para suprir os gargalos estruturais e institucionais existentes são expectativas que refletem o desejo de consumidores e empresas, famílias e mercados.

Segundo a Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP, 2012) o modelo de financiamento imobiliário no País precisa ser revisto. Atualmente, praticamente apenas duas fontes geram recursos para quem precisa dinheiro emprestado para comprar a casa própria, o FGTS e a caderneta de poupança. A escassez dessas fontes, segundo a ABECIP, poderá ocorrer em dois a três anos.

Em 2010, de 1,052 milhão de imóveis residenciais financiados, 631 mil utilizaram dinheiro do FGTS e 421 mil do SBPE. O comprometimento dos recursos do fundo de garantia e da poupança chegou a 57% do estoque. Por lei, o limite de financiamento dessas duas fontes não pode extrapolar o teto de 65%.

O problema é que, enquanto a demanda por financiamento imobiliário cresce a taxas de 50% ao ano no Brasil, o FGTS e a poupança só conseguem expansão média anual de 20%, portanto, o Governo tem de buscar fontes alternativas de financiamento. Uma das propostas seria o Governo estimular os bancos privados a entrarem no mercado de crédito imobiliário.

A Abecip defende a ideia de que o incentivo às instituições financeiras privadas poderia vir na forma de uma autorização para que elas emitissem títulos para captar recursos específicos para o financiamento imobiliário e também na redução dos impostos cobrados dos bancos para operar esse tipo de crédito.

A associação defende alternativas, como a securitização e os *covered bonds* — espécie de título de investimento que já tem ampla aceitação na Europa, por exemplo; são papéis de longo prazo, adequados ao financiamento imobiliário. No caso dos *covered bonds*, será necessária uma grande discussão envolvendo todas as entidades e o Governo, para que venhamos a ter uma estrutura em que as prestações, com as novas fontes de *funding*, sejam semelhantes às atuais.

A busca de novas alternativas de financiamento também é vista como estratégica para fomentar o crédito imobiliário, que hoje representa apenas 5,1% do PIB brasileiro. Segundo a ABECIP (2012), acredita-se que, em 2014, esse número possa atingir 11% do PIB, com uma carteira da ordem de R\$ 500 bilhões.

6 Considerações finais

Em resumo, o histórico das políticas nacionais para a habitação mostra como os principais programas nacionais tornaram o problema habitacional — uma

obrigação do Estado e um direito — uma questão de mercado, repassando para o setor privado o protagonismo na produção de habitações a serem financiadas. Tal modelo, baseado na lógica de mercado, fez com que as unidades produzidas sempre fossem concebidas como mercadorias, portanto rentáveis aos seus proponentes, o que explica o fato de as políticas sempre terem atingido, predominantemente, a classe média e terem atendido aos interesses do empresário da construção civil. Essa distorção da política habitacional revela a incompatibilidade da finalidade social da política habitacional com o modo empresarial de produção da moradia. Na impossibilidade de conciliação, os interesses dos empresários influenciaram (e até certo ponto determinaram) os investimentos públicos para habitação e o público para o qual eles seriam direcionados, em detrimento da função social da política habitacional.

O Governo Lula parece ter mudado essa situação, ao lograr direcionar recursos para o atendimento das camadas mais pobres. Se, em 2002, 43% dos financiamentos eram destinados à faixa de renda acima de cinco salários mínimos, em 2007 essa proporção era de 9%, com a faixa de renda até cinco salários mínimos acessando 91% do total dos investimentos. Essa inversão representa importante avanço na perspectiva histórica das políticas habitacionais, principalmente com a inclusão mais substancial da faixa de renda de até três salários mínimos.

No que diz respeito ao financiamento imobiliário, o andamento do programa MCMV pode provocar, no médio prazo, um movimento mais forte de tomada de empréstimos por parte dos compradores, mas o nível já alto de endividamento das famílias ainda deve pesar na demanda. Além disso, o valor das casas subiu bem acima da renda disponível nos últimos anos, e a renda também ficou mais comprometida com outras dívidas.

Esse crescimento, nos últimos anos, do valor dos imóveis, muito acima da renda, criou um descompasso entre a capacidade de endividamento das famílias e o financiamento imobiliário. Enquanto a renda média do trabalhador brasileiro subiu 43% entre 2007 e 2011, o valor médio dos financiamentos de aquisição de imóveis feitos pelo SFH aumentou 83%. As novas regras de financiamento tendem a facilitar o acesso de novas famílias ao crédito.

Em 2007, o empréstimo médio concedido pelo SFH era de R\$ 82 mil, com parcela inicial que comprometia 42% da renda de um casal médio brasileiro, considerando prazo de 30 anos. Em 2011, o financiamento médio atingiu R\$ 150 mil, com as parcelas iniciais equivalendo a 52% da renda do casal.

O valor do financiamento médio pelo SFH tende a subir ainda mais em 2012 e em 2013, dado que os empréstimos tomados ao longo de 2011 estão ligados a repasses de lançamentos mais antigos das incorporadoras e não capturaram toda a alta dos imóveis.

Sobre essa questão do descompasso, há um alerta do Fundo Monetário Internacional sobre o risco do rápido crescimento do crédito imobiliário e dos preços dos imóveis na América Latina e, em particular, no Brasil. Uma das principais preocupações é a falta de estatísticas mais sólidas e abrangentes para fazer um diagnóstico preciso de potenciais fragilidades nesse setor.

Segundo o FMI (IMF, 2012), o crédito imobiliário na América Latina tem crescido a uma impressionante taxa real de 14% ao ano, com o Brasil liderando o Bloco. Segundo o organismo internacional, devido a isso, o Brasil deve ficar alerta sobre a expansão do crédito imobiliário. Até agora, porém, o FMI não fez um diagnóstico conclusivo sobre a existência de uma eventual bolha imobiliária ou de crédito no Brasil, pois, há falta de dados disponíveis sobre o mercado imobiliário, o que, dificulta a leitura do que está acontecendo.

Outra preocupação que as autoridades econômicas devem ter está relacionada à questão da alavancagem financeira por trás do aumento de preços de imóveis. Bolhas de preços de ativos, por si só, podem causar crises, como ocorreu no estouro da Nasdaq nos Estados Unidos, em 2000. Mas os maiores problemas ocorrem quando a alta dos preços dos ativos é sustentada por empréstimos, pois as crises podem se alastrar pelo sistema financeiro. No Brasil, o crédito imobiliário para habitação cresceu a uma taxa de 40% nos 12 meses encerrados em março de 2012. Mas o volume de empréstimos, de 5,2% do PIB, é muito pequeno em comparação aos padrões internacionais.

Face à situação explanada, a mensagem é que, mesmo com o volume de crédito relativamente pequeno, é preciso tomar cuidado. Nichos menores podem criar crises sistêmicas, como ocorreu no chamado segmento de empréstimos *subprime* nos Estados Unidos da América, sobretudo quando todos estão no escuro, porque são desbravados novos mercados com poucas estatísticas disponíveis.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO E POUPANÇA (ABECIP). 2012. Disponível em: <<http://www.abecip.org.br/>>. Acesso em: 27 dez. 2012.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). 2012. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/paginas/default.aspx>>. Acesso em: 27 dez. 2012.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). **Demanda Habitacional no Brasil**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/documentos_gerais/demanda_habitacional.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2012.

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO (CBIC). 2012. Disponível em: <<http://www.cbic.org.br/>>. Acesso em: 27 dez. 2012.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM). 2012. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/>>. Acesso em: 27 dez. 2012.

FIX, M.; ARANTES, P. F.. **Minha Casa, Minha Vida**: uma análise muito interessante. 2009. Disponível em: <<http://turcoluis.blogspot.com.br/2009/08/minha-casa-minha-vidaanalise-muito.html>>. Acesso em: 17 set. 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <<http://www.fjp.gov.br/index.php/servicos/81-servicos-cei/1859-deficit-habitacional-no-brasil>>. Acesso em: 5 dez. 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **O Planejamento da Habitação de Interesse Social no Brasil**: desafios e perspectiva. [S.l.]: 2011. (Comunicados do IPEA, texto n. 118). Disponível em: <<http://www.exitusconstruction.com.br/resources/pt-br/noticias/2011-11-o-planejamento-da-habita%C3%A7%C3%A3o-de-interesse-social-no-brasil-desafios-e-perspectivas-IPEA.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2012.

INTERNATIONAL MONETARY FOUND (IMF). 2012. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/index.htm>>. Acesso em: 27 dez. 2012.

LEUSIN JR., S.. Crédito no Brasil. **Carta de conjuntura Econômica**, Porto Alegre, ano 3, n. 18, 17 ago. 2012. Disponível em:

<http://www.federasul.com.br/arquivos/marco_02.04_Federasul.htm>. Acesso em: 27 dez. 2012.

MATIAS, A. B.. A Evolução Recente do Financiamento Imobiliário no Brasil. **IBEF NEWS**, São Paulo, ed. 164, p. 46-50, jan. 2012. Disponível em: <<http://www.ibefsp.com.br/wp-content/uploads/2012/03/revista-164.pdf>>. Acesso em: 6 dez. 2012.

NAIME, J.. Política de Habitação Social no Governo Lula: dinâmicas e perspectivas. In: SEMINÁRIO NACIONAL: GOVERNANÇA URBANA E DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO, 2010, Natal. **Anais...** Natal: UFRN, 2010. Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br/seminariogovernanca/cdrom/>>. Acesso em: 27 dez. 2012.

